

지방투자심사제도의 개선방안*

- 심사기준과 방법을 중심으로 -

임 성 일

한국지방행정연구원 연구위원

1. 문제제기

현행 투자심사제도는 도입 이후 그 나름의 역할을 수행해 왔지만 변화하는 행정환경을 능동적으로 대처하는데는 일정한 한계와 문제를 지니고 있다. 현행 투자심사제도가 지니는 문제점과 국내·외의 관련연구 및 사례 그리고 행정수요 등을 종합적으로 고려할 때 현행 투자심사제도의 기준과 방법 그리고 운영관리제도 전반에 걸치는 구조변화를 시도해야 할 필요성이 크게 부각된다. 그 중에서도 특히, 투자심사기준의 객관성(계량화)과 실용성을 제고시키는 정책변화가 우선적으로 모색되어야 할 것으로 판단된다.

이러한 문제의식을 가지고 이 글은 지방투자사업의 심사제도에 대한 개선방안을 모색하되, 특히 투자심사기법 및 점수산정방식의 개선을 중심으로 투자심사기준의 객관성을 높이는 현실방안을 제시하는데 그 목적이 있다. 그 과정에서는 현행 투자심사제도의 심사기준과 점수산정 방법이 안고 있는 한계와 문제점에 대해 핵심적으로 파악한 다음 그에 대한 개선방안을 제시하는 접근을 하고 있다. 개선방안의 모색에 있어서는 현행의 획일적인 심사기준을 사업유형별로 달리 접근하고자 하는 시도와 아울러 심사기준과 기법의 객관성을 제고시키는 측면에 중점을 두고 있다.

* 이 글은 필자가 다음의 보고서(「지방재정투·융자 심사기법개발」, 행정자치부, 2003)에 기술한 내용을 토대로 재정리한 것임.

II. 현행 투자심사기준의 문제 및 개선방향

1. 현행 투자심사기준의 문제와 한계

투자심사제도의 객관성 향상을 위해서는 현행 투자심사기준이 안고 있는 문제와 한계를 분명히 인식한 다음 현행 심사기준의 정비·보완과 더불어 객관적인 지침과 측정기법을 제시하는 접근을 할 필요가 있다. 현행 투자심사기준은 그 나름대로의 장점과 기능을 지니지만 기본적으로 다음과 같은 측면에서 중요한 문제와 한계를 안고 있다.

첫째, 심사항목 즉, 심사기준의 분류(대분류, 중분류 등)가 체계적이지 못하고 각 심사항목별로 정확한 측정수단이 연계되어 있지 않다. 둘째, 심사항목(세부항목 포함) 중 투자심사의 우선순위가 낮은 사항들이 포함되어 있는가 하면, 심사항목으로 반드시 검토되어야 할 중요한 항목이 빠져 있다. 셋째, 심사기준(항목)의 상당수가 주관적 판단이나 비 계량적 판단을 필요로 하는 내용들로 구성되어 있다. 넷째, 심사항목(세부항목 포함)의 구분에 있어서 주관적인 판단을 필요로 하는 항목과 객관적인 계량평가를 필요로 하는 항목간에 체계적인 구분이 결여되어 있고, 상호 연계논리가 적절히 뒷받침되지 못하고 있다. 다섯째, 심사항목별로 객관적인 심사에 필수적인 관련분석기법이나 절차가 정비되어 있지

못하고, 세부기준과 기법간에 일대일의 대응관계가 연계되어 있지 못하다. 여섯째, 심사항목별 배점에 합리성이 부족하고, 적절한 가중치가 적용되지 않고 있다. 일곱째, 심사기준, 심사표, 심사판정 방식에 일관적인 연계성이 약하고, 최종 판정이 주관적 가치판단에 의존하는 합의제 방식을 채택하고 있다(〈표 1〉 참조).

2. 투자심사제도의 체계정립 및 제도개선의 기본방향

가. 투자심사제도의 체계정립

투자심사의 객관성 제고문제는 투자심사제도의 개선에 있어서 가장 중요한 사안에 해당하며, 이를 위해서는 무엇보다도 투자심사와 관련된 체계를 전반적으로 재정비하는 거시적 접근이 필요하다. 거시적 접근은 크게 보아 직접적인 투자심사과정 및 운영과 관련된 객관성 제고문제와 투자사업의 전반적인 운영, 관리, 절차 등과 관련된 객관성 제고의 두 문제로 구분될 수 있다. 투자심사제도의 운영과 관련해서 필자는 향후의 지방투자사업심사가 기본적으로 〈그림 1〉과 같은 체계를 갖출 것을 제시하고자 한다(투자사업심사는 크게 세 부분으로 구분되며, 기타 세부구분도 가능함).

〈그림 1〉에서 첫째 부문(제1단계)은 해당투자사업에 대한 전반적인 이해와 점검을 압축적으로 수행하는 단계이다. 여기에는 사업의 목적·추진배경·특성, 지역현황, 지역 내·외의 유사 사례 점검, 관계공

〈표 1〉 현행 투자사업의 심사기준에 대한 평가의견

심사항목		세부항목	심사기준 특성		중요도	심사 부문	주안점 · 문제점
1. 국가장기계획 및 경제·사회 정책과의 부합성		·정부의 국토종합개발계획 과 연계성	S/NQ	S/NQ	I	C	o 국가장기계획과의 연 계가 중요하다, 지방 투자사업의 경우 포괄 적인 범위에서 국가장 기계획을 충족하는 수 준이면 무난할 것임
		·국가경제사회발전계획수 립시 동 계획과의 연계성		S/NQ	I	C	
		·각 중앙부처가 추진하는 역점시책사업과의 연계성 등		S/NQ	I	C	
2. 중장기지역 계획 및 지방 재정 계획과의 연계성		·개별법률에 의한 지역단 위 계획과의 관련성 (예) 지역종합개발계획, 도시교통정비기본계획	S/NQ	S/NQ	I	C	o 중장기지역계획 및 상 위계획과의 연계도 포 괄적 범위에서 충족하 는 수준이면 무난함 o 중기지방재정계획과의 연계는 필수적임
		·중기지방재정계획 포함 여부		S/NQ	I	C	
3. 소요자 금 및 원금상 환능력	국 비 또는 양여금 지원 가능성	·국고보조사업 또는 지방 양여금사업 해당여부 및 부담비율 적정성	S/NQ, 일부 Q	S/NQ	I	A	o 해당투자사업의 추진 과 관련된 지방재정의 재무적 위상과 주민부 담에 대한 문제는 매 우 중요한 사안임
	지 방 비 확 보 가능성	·지방비부담 (또는 확보) 능력		S/NQ	I	A	
	지 방 채 의 적정성	·지방채 발행요건 해당여 부 및 원리금 상환능력		Q (지표)	MI	A	
4. 재무적·경제적 수익성		·사업시행으로 인하여 자 치단체에 미치는 재무적 수익성 -지방자치단체의 재정에 미치는 내부효과 및 외 부 효과	Q	Q (분석 기법)	MI	A	o 객관적인 기법을 토 대로 지방투자사업의 재무·경제적 수익성 (타당성)을 분석하는 것은 반드시 필요함 o 단, 수익성이 큰 비 수익성사업의 경우 다 소 완화된 접근이 필 요함
		·사업시행결과 지역에 미 치는 경제적 수익성		Q (분석 기법)	I/LI * 사 업 특 성 에 따 라 다름	A, B	

심사항목	세부항목	심사기준 특성	중요도	심사부문	주안점·문제점
5.사업의 필요성 및 시급성	·타 사업보다 시급히 추진하여야 하는 사유 또는 필요성	S/NQ	MI	'B	0 투자사업의 시급성 검토는 주민수요 점검과 함께 필수적임 0 수요측정 문제는 보완자료의 성격에 불과함
	·현재 현황 수요추세 등 사업의 성격분석 및 예상 수요도		I	B	
6.주민 숙원·수해도 및 사업요구도	·사업에 대한 주민의 사업요구 정도, 사업시행으로 인한 수혜를 받는 지역 및 주민수	S/Q	MI	C	0 주민수요충족은 지방자치의 기본이므로 이 부문에 대한 측정은 필수적임 0 사업 요구도는 주민수요측정의 한 부분이 될 수 있음
	·사업요구도: 자치단체의 사업 목표치 대비 사업성과 수준을 대비 (예) 도로포장율, 인구증가율, 상·하수도 보급율 등		I	C	
7. 사업 규모, 사업비의 적정성	·수혜인구, 같은 조건의 사업 등과의 비교·분석하여 규모·사업비의 적정 산출 여부 검토	S	Q (통계자료)	I	0 적정사업비 도출은 현실적으로 어렵고 논란의 대상이 됨 0 아울러 이 문제는 경제성분석에서 포괄적으로 검토 가능함
	·앞으로 수요추세 등 발전전망을 종합적으로 검토하여 분석		Q (통계기법)	LI	
8. 종합적 평가·분석	·기초분석결과를 기초로 하여 종합평가결과 분석 -상급기관의 승인취득, 영향평가실시 등 사업시행준비 사전절차 이행 여부 -설계도서 작성, 토지보상금 지급상황 등 사업착수 준비 -연관사업인 경우 주된 사업의 추진 또는 진행상황	S	S (통계자료)	I,LI	0 종합평가·분석은 개념적으로 부적절하고, 단지 “기타 심사기준”의 성격을 지님 -기타항목으로 구분 요 0 여기에 담긴 사항의 일부는 충족되어야 할 행정의 기본요건에 해당
	·기타 국내·외 경기동향 및 국제수지 전망 등		S	LI	
				C	

주: S(Subjective), Q(Quantitative), NQ(Non-Quantitative)는 각각 주관적 평가, 계량평가, 비계량 평가를 의미함; MI, I, LI는 각각 매우 중요함, 중요함, 덜 중요함을 의미함; A, B, C는 각각 뒤의 <그림 1>에서 제시한 투자심사부문 즉, 경제·재무성 분석, 사회·정치성 분석, 기타 분석 부문을 의미함.

무원·전문가·시민단체의 의견청취, 기초자료 및 통계분석결과 검토, 자료의 정확성

등에 대한 점검과 이해가 포함된다. 한마디로, 제1단계는 투자사업의 전반적인 개요를

파악하고 제시된 기초자료의 정확성 및 내용 합리성을 거시적으로 점검함으로써 사업에 대한 이해와 관련이슈를 체계적으로 숙지하는데 그 핵심이 있다.

둘째 부문(제2단계)은 제1단계에서 입수한 기본지식과 정보를 바탕으로 심사대상사업의 타당성과 합목적성을 주요 부문별로 구체적이고 객관적으로 점검하는 단계로 사실상 투자심사의 핵심단계(본 심사단계)라 할 수 있다. 이 단계는 크게 경제·재무성 분석, 사회·정치성 분석, 기타 분석의 세 부문으로 구분될 수 있다. 경제·재무성 분석은 심사대상사업의 수익성, 재원조달계획의 합리성, 사업기간 중 현금흐름 등에 대하여 객관적으로 분석하는데 중점을 둔다. 사회·정치성 분석은 대상사업의 지역경제 파급효과 분석을 비롯하여 주민숙원도 평가, 사업공공성 평가, 사업특수성 평가, 사회형평 및 소득재분배 평가 등 대상사업과 직·간접적으로 관련된 다양한 사회·정치적 측면의 타당성을 분석하는데 중점을 둔다. 기타분석 부문은 경제·재무성 분석과 사회·정치성 분석에서 다루지 않는 주요 사안들을 다루며, 여기에는 관련 계획 일치성, 정책 일관성, 주민수요, 사업 시급성, 환경성·안전성 평가, 사업 위험도에 대한 분석이 주로 포함된다.

마지막 부문(제3단계)은 제2단계에서 측정·평가된 모든 사항을 일정한 방식에 의해 체계적으로 종합해서 사업의 추진여부를 최종 결정하는 단계이다. 이 단계에서는 종합점수제 방식을 비롯하여 심사주체의 주관적 판정, 합의제 방식 등 다양한 접근

이 활용될 수 있다. 아울러 그 과정에서는 주관적 판단의 소지가 있는 부문과 해당사업이 안고 있는 특수성, 지역 특수성, 기타 논란 요인들에 대한 최종판단이 이루어진다(필요 시 전문가들이 참여하는 토론회나 집중토의(brainstorming) 방법이 활용됨).

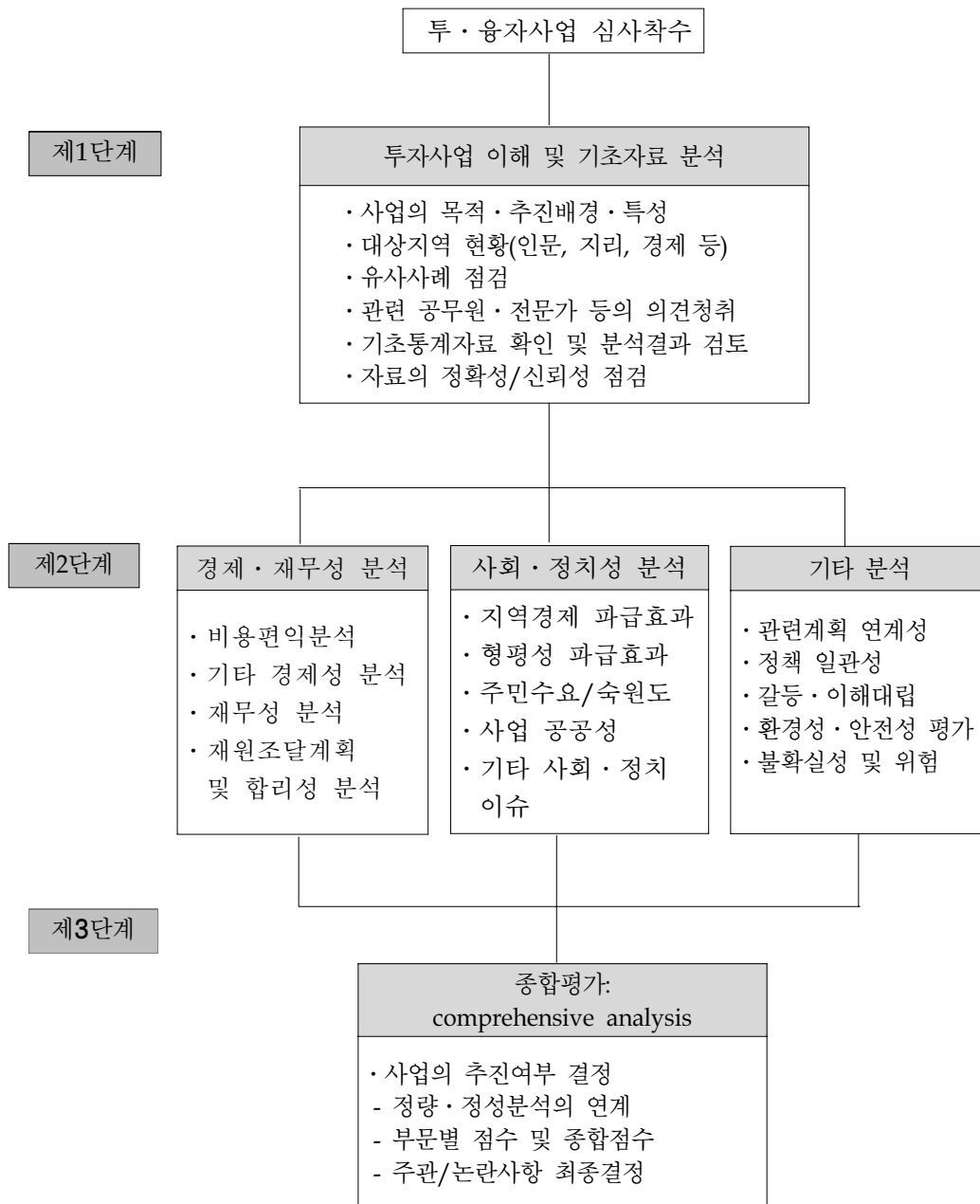
나. 투자심사제도 개선의 기본방향

지방투자사업 심사제도의 개선을 위한 기본방향을 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 투자심사의 객관성을 높이는 방향으로 투자심사제도를 개선해 나간다. 이와 관련해서는 특히, 심사기준(screening criteria)의 객관성 제고와 심사과정 및 방법의 객관성 제고를 모색하는 것이 중요하다. 전자는 주로 계량적 측정이 가능한 심사기준을 개발하고 적절한 분석기법과 지침(manual)을 제시하는 문제에 중점이 주어진다. 후자는 심사체계의 정립, 점수부여 방식, 기타 최종판정에 중요한 영향을 미치는 관련사항을 객관적으로 정립하는 문제에 중점이 주어진다.

둘째, 공공부문의 특성을 최대한 반영하는 방향으로 투자심사제도를 개선해 나간다. 이를 위해서는 투자심사 대상사업을 일정한 기준에 따라 적절히 구분하고 그에 적합한 심사기준과 기법을 적용하는 제도 개선이 요구된다. 이것은 모든 투자심사 대상사업에 대해 일률적으로 적용되고 있는 현행 투자심사기준을 사업의 유형과 특성별로 구분하여 차별화 된 심사기준을 개발·적용하는 접근을 의미한다(특히, 공공

〈그림 1〉 투자심사제도의 운영체계



성이 크게 요구되는 사업심사에 대한 차별적 접근이 요구된다). 이러한 접근이 요구되는 이유는 공공투자사업과 민간투자사업 간에는 본질적으로 다른 특성이 존재하기 때문이다.¹⁾

셋째, 투자심사의 효율성을 극대화시키는 방향으로 개선해 나간다. 이를 위해서는 투자심사방법 및 기법개발 등에 관한 재검토를 포함하여 심사대상사업의 규모·시기, 운영 및 관리체계, 투자 타당성 점검 등 투자심사체계 전반에 대한 구조변화가 요구된다. 이 때 효율성이란 투자심사와 관련된 제반 투입요인(인력과 시간투입)에 대한 투자심사 효과 즉, 투자심사의 정책목적 달성(효과적 예산운용, 세금의 돈 가치증진, 주민효용 증가)을 극대화시키는 것을 뜻한다.

넷째, 투자심사의 실용성(practicability)을 제고시키는 방향으로 개선해 나간다. 투자심사제도의 실용성을 높이기 위해서는

1) 민간투자사업의 경우 일반적으로 수익성과 이윤을 파악하는 재무·경제적 타당성 점검이 가장 중요한 데 비해 공공투자사업의 심사과정에서는 경제적 타당성(economic feasibility) 뿐만 아니라 사회·정치적 타당성(social · political feasibility)을 함께 점검하는 것이 필수적이다. 공공부문에서는 공공성 또는 사회 공동선(소득배분, 기회균등, 형평 등)을 점검하는 정책 타당성 측정이 반드시 필요하다. 투자사업의 성격(예: 국방, 국제교류, 문화예술부문의 투자사업)에 따라서는 사회·정치적 타당성이 경제적 타당성을 크게 능가하는 상태에서 사업이 추진되기도 한다. 민간투자사업의 경우 자본주와 주주 등 이해관계자(stakeholder)에 대한 책임성이 중요한 반면 공공투자사업의 경우 주민, 국민 등 사회 구성원 전체 내지 불특정 다수에 대한 책임성이 중요하다.

제도운용의 편이성과 심사기법의 용이성을 높이는 것이 필요하다. 구체적으로, 심사기준과 적용기법, 점수계산의 과정에서 관계 공무원들이 쉽게 이해하고 적용할 수 있는 일련의 시스템을 개발해야 한다.

다. 투자심사기준 및 기법적용의 객관성 제고

투자심사의 객관성 제고문제는 심사기준과 기법 그리고 판정방법에 있어서 이해당사자들이 공감할 수 있는 합리적인 형태를 구체적으로 도출해나가는 문제와 관련이 있고, 이를 위해서는 다음의 사항에 대한 체계적인 정리가 사전적으로 요구된다. 첫째, 주관적 정성평가 위주로 진행되고 있는 현행 투자심사제도를 객관성이 담보되는 정량분석 중심체제로 개선한다. 이와 동시에 주관적 가치판단을 필요로 하는 기준을 최소화시키는 노력을 해야 한다. 구체적으로, 주관적 가치판단의 영역에 속하는 심사기준 - 예컨대, 정부계획 부합성 및 연계성, 사업의 필요성 및 시급성, 주민숙원·수혜도 및 사업 요구도 등 - 에 대하여는 가능한 주관성을 배제시킬 수 있는 기법 내지 방법론을 개발하여 활용하도록 한다. 아울러 정량분석이나 객관적 정성분석이 거의 불가능한 기준에 대하여는 그에 부과되는 배점(가중치)을 축소시키는 방안을 강구할 필요가 있다.

둘째, 정량분석과 정성분석을 적절히 조화시켜 나간다. 심사기준의 객관성을 제고하는 방안을 최대한 모색하더라도 일정 부

분에 있어서는 정성분석이나 주관적 가치 평가에 의존할 수밖에 없는 상황이 나타난다. 이 경우 해결해야 할 과제는 (1) 정성 평가를 어떤 방식으로 시도하는 것이 가장 합리적인 것인지를 결정하는 것과, (2) 적절한 정성평가에 의해 도출된 결과를 다른 정량분석 결과와 어떤 방식으로 연계시키는 것이 합리적인 것인지를 결정하는 것이다. 전자는 정성평가의 객관성 제고문제와 관련이 있으며, 이를 위해서는 정보·자료수집의 충실화를 바탕으로 평점과정의 객관성 제고, 설문조사, 집중토의 방식 등을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 후자는 측정의 대상과 차원이 상호 이질적인 요인들에 대해 양자를 일정한 방식에 의해 적절히 조화시킴으로써 객관적인 종합판단에 이를 수 있도록 유도하는 방법상의 문제이다. 실제적으로 정량분석과 정성분석의 조화는 심사부문, 세부항목, 점수배점, 적용기법 등 심사전반에 걸쳐 합리적인 체계를 구축할 때 가능해질 수 있다.

셋째, 사회·정치성 분석을 실시할 필요가 있다. 사회·정치성을 측정하는 과정에서는 주관적 가치판단과 질(quality)적 요인들이 많이 관계되기 때문에 그 접근방법을 달리해야 한다. 정확한 통계자료에 근거하여 통계분석 또는 계량분석을 할 수 있다면 바람직하지만, 그러한 여건이 마련되지 않을 경우 설문조사를 포함하여 전문가(관련 공무원, 학계 및 연구계, 시민단체 등)의 종합적인 경험과 식견에 기반을 두는 델파이 방식(Delphi method)이나 집중토의(brainstorming) 방식을 취하는 것이 합리

적이다. 이 때 중요한 것은 가능한 객관적인 기본자료(투자배경, 상황, 기타 관련사항)가 제공되는 한편 의견수렴과 판단과정에 참여자의 독립성이 보장되는 여건이 조성되는 것이다(전문가의 다양한 경험과 종합지식을 토대로 하는 종합판단은 정치화되지 못한 정량분석에 비해 그 객관성과 효율성 면에서 더 나은 것으로 입증되고 있음). 특히, 비 수익성사업의 경우 정량적인 계량분석보다 어떤 면에서 질적인 의사결정과정인 더 객관적이고 합리적인 결과를 유도할 수 있다(문화와 예술, 건강 및 복지부문의 경우 심미적 혜택측정 등 어떤 형태이던 주관적인 가치판단이 개입될 수밖에 없기 때문에 더욱 그러함). 다만, 전문가 풀(pool)이 제한된 지방에서 각종 사업에 이 방법을 적용하는데는 그 한계가 있으므로 이에 대한 적절한 수위조정이 필요할 것이다.

넷째, 획일적 심사기준을 개선할 수 있는 방향으로 심사기법을 개발해 나간다. 현재 사업의 특성·규모·유형·파급효과 등에 대한 고려 없이 획일적으로 심사기준을 적용하는 문제점을 개선해 나가야 한다. 지방투자사업의 경우 공공성이 강한 사업이 있는 반면 수익성이 상대적으로 중요시되는 사업이 있고, 또한 동일한 투자사업 유형이라 하더라도 지역특성에 따라 투자사업의 목적과 파급효과가 다르게 나타난다. 따라서 현재와 같은 획일적 심사기준에서 벗어나 사업유형별 특성과 기타 특성 및 파급효과 등을 반영하는 방향으로 투자심사제도를 개선할 필요가 있다. 이와 더불어 투

자심사 과정에서 일부 투자심사기준이 편중 활용되거나 혹은 특정기준이 제대로 적용되지 않는 문제를 개선하는 작업도 병행되어야 할 것이다. 이를 위해서는 심사기준별 배점, 가중치 등 관련기준을 보다 엄격히 규정할 필요가 있다.

마지막으로, 투자심사과정에서는 다른 선택 가능성(여기에는 해당사업을 수행하지 않는 가능성도 포함됨)을 비교해보는 접근 방법도 적용해 볼 필요가 있다. 이러한 접근은 특히, 투자사업의 규모가 크고 해당사업의 추진에 따른 이해관계자간의 갈등과 논란이 큰 사업에 국한하여 시도해볼 필요성이 있다.

3. 현행 투자심사기준의 개선 정비·보완)

이와 같은 문제와 한계를 깊이 인식하고 거시적 관점에서 현행 투자심사기준과 심사방법에 대한 기본 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

가. 투자심사기준의 정비·보완

① 축소대상 심사항목

기존의 심사항목 가운데 투자심사기준으로서 그 중요성이나 우선순위가 상대적으로 낮은 것으로 판단되어 향후 그 역할이 축소 폐지되거나 아니면 다른 심사항목으로 이전되는 것이 합리적인 항목들을 지적하면 다음과 같다.²⁾

2) 국가장기계획과의 연계가 중요하나 지방투자사

- 국가장기계획 및 경제·사회정책과의 부합성 → 한 부문으로 통합
- 중장기지역계획 및 지방재정계획과의 연계성 → 한 부문으로 통합
- 사업규모·사업비 적정성 → 재무·경제성 분석에 흡수

② 확대대상 심사항목

기존의 심사항목 가운데 투자심사기준으로서 그 중요성이나 우선순위가 상대적으로 높은 것으로 판단되어 향후 그 역할을 확대하여 보다 세부적으로 심도 있게 점검하는 것이 바람직한 심사항목을 지적하면 다음과 같다.³⁾

- 소요자금 및 원리금 상환능력 중 지방비부담능력과 지방채발행 관련사항
- 재무적·경제적 수익성(경제적 지속가능성(sustainability) 포함)

업의 경우 포괄적인 범위에서 국가장기계획을 충족하는 수준이면 무난할 것이며, 중장기지역계획 및 상위계획과의 연계도 포괄적 범위에서 충족하는 수준이면 무난하다. 이에 비해 중기 지방재정계획과의 연계는 필수적이며, 사업규모·사업비 적정여부는 주관적 판단소지가 많고 이것은 재무·경제성 분석을 통해 어느 정도 파악이 가능하다.

- 3) 국비 및 지방양여금의 지원가능성은 비교적 단순한 점검·확인과정을 필요로 하는 과정이며, 마찬가지로 지방채 발행요건 중 적체사업 요건도 단순 점검·확인과정을 필요로 하는 것이다. 이에 비해 지방비 확보가능성, 부담능력 등은 지방자치단체의 실질적인 재정상태, 재정력, 채무상환능력 등을 판단하는 것으로 매우 정치화된 지표 내지 기법을 필요로 하는 중요한 항목에 해당한다.

③ 통합·확대 심사항목

기존의 심사항목 가운데 심사의 중요성과 우선순위가 높은 것으로 판단되는 동시에 분석의 목적과 편이성 차원에서 통합·확대하는 것이 바람직한 심사항목을 지적하면 다음과 같다(유사성격의 기준을 거시, 미시적 차원에서 점검할 수 있도록 재구성, 보완장치를 마련해줄 필요가 있음).

- 사업필요성·시급성과 주민숙원·수혜도 및 사업요구도의 통합확대

④ 추가보완이 필요한 심사항목

기존의 투자심사기준에는 제시되지 않고 있으나 지방투자사업의 특성과 변화하는 지방행정을 고려할 때 향후 반드시 포함되는 것이 바람직한 심사항목으로는 다음을 지적할 수 있다.

- 투자사업의 환경·건강·안전에 대한 영향
- 투자사업의 부정적(negative) 측면 : 주민반대, 이해집단 갈등, 토지매입 난관, 기타 사업지연 요인, 인접 자치단체와의 관계 등
- 투자사업의 위험 및 불확실성(risk & uncertainty)
- 지속가능성(sustainability) - 환경과의 조화, 재정 안정성
- 인접 자치단체와의 공동추진 가능성(규모경제, 지역정서 등)
- 기타 행정환경 변화 및 신수요 요인

⑤ 사업 불 실시(不實施)에 대한 검토
투자심사과정에서 사업을 “수행하지 않

는 대안(do-nothing alternative)”을 고려하여 그 장·단점에 대해 개괄적으로 검토하는 발상전환의 접근도 요구된다. 이러한 접근방식은 모든 투자사업에 대하여 시도하지 않고 사회적으로 논란이 많거나 사업의 경제·재정적 중요성이 매우 큰 사업을 대상으로 실시하는 것이 바람직하다.

III. 심사대상사업의 유형화 및 투자심사기법의 개선

1. 사업 유형화의 필요성

앞서 파악한 현행 투자심사제도의 문제점과 공공투자사업의 특성 및 파급효과 등을 종합적으로 고려해 볼 때, 투자대상사업의 유형화를 통해서 심사방법과 적용기법을 달리하는 것이 합리적이다. 현재와 같은 획일적인 심사기준과 판정방법을 그대로 적용할 경우 재정지출을 통한 자원배분의 효율성(allocative efficiency)과 사회적 형평성(social equity)의 균형을 기대하기는 매우 어렵다. 예를 들면, 사업의 특성상 경제성이나 수익성이 없는 자치단체 투자사업에 대해 경제적 타당성 부문의 가중치를 크게 부여한다면 이 사업은 투자심사 과정에서 탈락할 확률이 높다. 일반적으로 수익성 사업은 비용편익분석 결과 비용편익비율(B/C ratio)이 1을 초과하고 플러스의 순 현재가치(net present value)를 가질 가능성이 높은데 비해 도서관, 박물관, 복지시설과 같은 비 수익성사업은 공익성은 크

지만 비용편익비율이 1보다 낮거나 순 현재가치가 플러스 값을 가질 가능성이 상대적으로 낮기 때문이다. 이와 같은 사실을 인식할 때, 수익성사업은 경제성을 우선적으로, 그리고 비 수익성사업은 공공성을 상대적으로 우선적으로 다루는 접근이 요구된다.

사업 유형화는 여러 기준에 입각하여 시도될 수 있는데, 그 중 중요한 기준을 제시하자면 수익성(경제성)의 유·무, 사업의 공공성 및 기타특성(주민수혜 및 파급효과, 공공재 특성, 형평성 등), 사업규모 및 기간, 예산제도와 연계성 등을 지적할 수 있다.⁴⁾ 그밖에 사업규모, 사업위험도, 재원 특성, 자치단체의 여건(재정, 인구·사회·경제 등)을 고려해 볼 수 있을 것이다.

2. 사업 유형화 관련 이론

지방자치단체에서는 공공성이 낮으면서 수익이 보장되지 않는 사업을 우선적으로 투자할 수가 없으며, 적어도 다음 사항에 해당하는 사업을 대상으로 투자를 추진해야 한다(〈그림 2〉 참조).

- (1) 공공성과 수익성이 모두 높은 사업(B)
- (2) 수익성은 낮지만 공공성이 매우 높

4) 이때 공공성은 사업의 공공재(public goods) 특성, 사업추진에 따른 수혜지역과 수혜자의 범위, 사회적 우선순위, 사회 형평성의 구현 정도를 포괄하는 측정개념이라 할 수 있고, 수익성은 사업추진에 따른 경제적 이익(비용편익 비교에 따른 순 편익의 크기)으로 측정될 수 있다.

은 사업(D)

- (3) 최소한의 공공성 요건을 충족하면서 수익성이 높은 사업(A')
- (4) 최소한의 공공성 요건을 충족하면서 수익성이 낮은 사업(C')

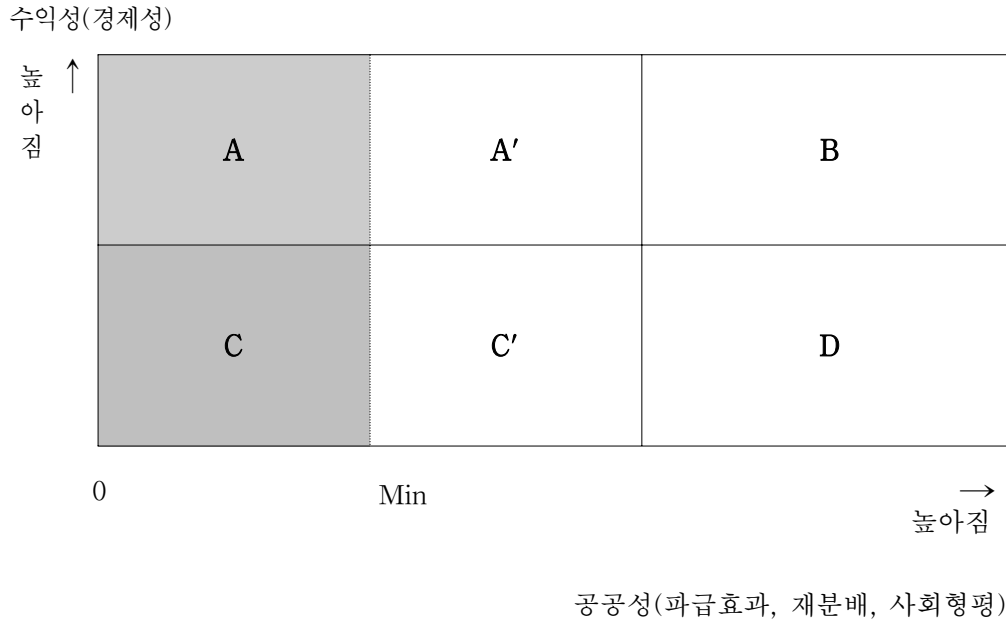
〈그림 2〉에서 자치단체가 투자할 수 있는 사업의 영역은 A, C를 제외한 모든 영역이며, 그 중에서도 B, D영역의 사업들이 상대적으로 선호되는 투자대상 영역이다. 따라서 투자심사는 B, D영역에 속하는 사업을 적절히 선정해내는 일련의 객관적 검증과정이라 할 수 있다(A, C 영역에 속한 사업(최소한의 공공성 요건을 충족하지 못하는 사업)들은 자치단체가 투자할 수 없으며, C'에 속한 사업의 일부는 예외로 추진될 수 있음). 지방자치단체가 실시하고자 하는 투자사업의 타당성은 우선 경제·재무적 타당성 기준에 적합해야 하지만, 경제적 타당성이 인정되는 사업일지라도 그것이 주민수요와 사회·정치적 타당성 테스트를 통과하지 못한다면 그 사업은 공공투자사업으로서 부적합하다(예: A, C 영역사업). 역으로, 사회·정치적 타당성 테스트를 통과하지 못한 자치단체의 투자사업은 경제적 타당성을 점검할 필요도 없이 공공투자사업으로 부적합 판정을 받을 수 있다.

3. 사업 유형화

가. 수익성·비 수익성 사업 유형화

이러한 사실을 인식할 때 지방투자사업의 유형을 수익성사업과 비 수익성사업으

〈그림 2〉 지방자치단체의 투자사업의 유형(개념)



주: Min은 지방투자사업 중 최소의 공공성이 보장되어야 하는 임계치(threshold)를 뜻함.

로 구분하고 각 부문별로 투자심사 과정에서 공통적인 사항과 차등적인 사항을 적용하는 이원적 접근은 합리성과 중요성을 지닌다. 투자사업의 수익성(경제성) 기준에 의해 사업을 구체적으로 유형화하는 과정에서는 행정자치부 예규에서 제시하는 투자사업의 분류와 예산과목구조, 실무공무원의 경험과 전문가 안식(眼識), 각종 관련통계 등을 종합적으로 활용하는 접근이 요구된다. 특히, 개별 투자사업에 대한 유형화 구분과정에서는 관계공무원 및 전문가들이 함께 모여 구체적인 사업분류(code화 등)를 시도할 필요가 있다. 이 때 수익성사업, 비 수익성사업을 구분하는 기준은 일차적으로 사업특성 및 유형별로 접근하는 것이

합리적이다. 그리고 동일사업이라도 자치단체의 운영방식, 인프라 상태, 기타 여건에 따라 차이가 날 수 있으므로 동일사업의 경우 동일 유형화에 속할 수 있도록 해주는 특성별 유형화 기준을 적용하는 것이 합리적이다(보조적으로 민간부문에서의 유사사업 존재 여부, 가격시스템 존재 등이 수익성 사업과 비 수익성사업을 구분하는 기준으로 적용 가능함).

만일 일정한 판단준거에 의해 지방투자사업을 수익성 사업과 비 수익성사업으로 구분한다면 그 다음 순서는 두 부문간에 차등화 된 투자심사기준을 개발 적용하는 일이다. 이 문제와 관련하여 기본방향의 관점에서 언급하자면, 비 수익성사업의 경우

공공성과 사회적 형평성의 측정에 상대적으로 중점을 두면서 부차적으로 수익성(경제성) 문제를 접근하는 방안이 바람직하다. 경제성을 측정할 경우에도 경제적 수익의 유무보다는 채원조달 및 채무능력과 같은 재무 타당성 파악에 중점이 주어지는 것이 합리적이다. 비 수익성사업의 경우 사회·정치성 분석이 중요하며, 여기에는 투자사업과 관련되는 수혜범위 및 파급효과, 사회 형평과 정의, 소득 및 복지재분배 등을 점검하는 과정이 포함되어야 한다.

나. 공공성 및 사업특성 등에 의한 사업 유형화

투자사업의 수익성 유·무 이외에도 투자사업의 공공성 및 기타 특성을 기준으로 보다 세부적인 유형화를 시도해 볼 수 있을 것이다. 어떤 의미에서 전자는 투자사업의 특성기준 가운데 일부 기준 즉, 투자사업의 수익성 유·무 특성에 초점을 두는 기준이라 할 수 있다. 공공재적 특성을 비롯하여 투자사업의 파급효과와 범위, 지역 주민에 대한 형평적 영향 등이 중요한 사업 유형화 기준으로 작용할 수 있다. 이러한 관점을 종합적으로 고려해볼 때, 지방의 투자사업을 크게 다음의 다섯 유형(또는 네 유형)으로 구분해보는 것도 합리성이 있다; (1) 문화·체육·청소년·보건복지·공공용 청사, (2) 상·하수도 등 환경관련 사업, (3) 대규모 단지개발 및 지역경제개발사업(공단 및 지방산업단지 조성, 택지개발·공영개발, 지역경제·국토개발사업, 관

광개발사업 등), (4) 도로·교통사업, (5) 기타사업(민방위·소방사업 등)⁵⁾

그밖에 투자사업의 위험성이나 불확실성이 높은 사업을 일정 그룹으로 구분하여 차등적으로 투자심사를 하는 방안도 그 나름대로 의미가 있을 것이다. 예를 들어, 지역이기주의(NIMBY 현상 등)와 관련된 소위 혐오시설 투자의 경우 기존의 합리적 투자기준 이외에 이해관계자간의 타협과 정책결단이 실질적으로 중요한 역할을 하였음을 상기할 때 이러한 접근은 그 나름의 의의가 있다. 지역의 소득 및 경제적 여건(예: 낙후지역, 특수사업)을 고려하는 투자심사기준을 제시할 수도 있으나 이 문제는 개별 투자사업을 대상으로 접근하기보다는 거시적 차원에서 접근되는 것이 보다 합리적일 것이다.

다. 종합

투자사업을 유형화하는 목적이 무엇보다도 보다 객관적이고 탄력적인 투자심사체제를 구축하고자 하는데 있으므로 사업 유형화를 모색하는 과정에서는 이를 염두에 두면서 적정 수준을 발견하는 것이 중요하다. 투자사업을 세분 유형화함으로써 얻는 장점도 있지만, 실용성과 탄력성 면에서 잃어버리는 단점도 많음을 유념할 필요가 있다(두 접근간에는 상호 상충적 관계(trade-off)가 존재함). 이러한 점을 고려할 때 현재 지방자치단체들이 추진 중인 다양한 투

5) 이 때 기타 사업부문을 (1) 부문사업에 흡수시키는 방안도 합리성이 있음.

〈표 4〉 지방투자사업 심사의 기본 틀(안)

(부문/기준/심사초점/심사기법)

심사부문	심사기준	측정기준별 심사초점	심사기법
경제·재무 Efficiency	·경제성(수익성) ·재원조달계획 ·상환능력/재정력 ·기타 재정 영향	·사업의 경제성(수익/이윤) 분석 ·투자사업에 대한 재원조달(지방비부담)능력 측정 ·지방채 발행 및 상환능력 검토 ·투자사업의 현금흐름 등 ·투자사업에 따른 지방재정 위상의영향 ·사업규모 적정성	·비용편익분석 - C/B비율 분석 ·지표분석 - 재무지표 - 채무상환비율 등 ·기타 관련 재무·경제 분석기법
주민수요 Needs	·지역주민 수요 ·사업 시급성 ·기타	·지역주민의 사업수요(needs) 측정 ·사업필요성, 숙원도/완급성 ·해당사업의 투자 우선순위 ·해당사업을 추진하지 않을 경우 (Do-nothing) 예상문제 ·해당사업과 관련된 현재의 지표상태(다른 자치단체와의 비교치)	·관련지표분석 - 민원발생 등 - 전국평균, 유사단체 상대비교 ·설문조사 ·전문가 토의·견해
파급효과 Effectiveness	·지역경제 파급효과 ·주민수혜·만족도 ·사회·정치적 파급효과	·사업수행의 지역경제 파급효과 ·사업의 사회·정치적 파급효과 - 소득분배, 수혜범위, 공공성 등 ·해당투자사업에 대한 주민의 총체적 인식 ·만족상태 측정	·관련지표분석 ·산업연관분석 ·기타파급효과분석 ·설문조사 ·정성분석(qualitative analysis)
환경문제 Environment	·환경성 평가 ·주민건강·안전 평가	·환경영향평가 등 ·해당사업이 지역의 환경과 조화를 이룰 수 있는지(sustainable growth)를 판단 ·해당사업이 야기할 수 있는 주민의 건강 및 안전문제	·환경영향평가 ·환경안전평가기법 - 관련지표 ·qualitative analysis ·필요시 전문가 설문 및 토의 (brainstorming)
관련계획연계 Plan Linkage	·국가장기계획 및 경제·사회 정책 부합성 ·중장기지역계획 및 지방재정계획 연계 ·기타 주요계획 연계	·주요 상위 계획과의 부합성 및 연계성을 포괄적 범위에서 판단	·관계공무원, 전문가에 의한 객관적 평가 ·subjective, qualitative analysis
사업위험도 및 기타 Risk&Others	·지역주민 반대, 이해집단 갈등 ·사업 위험성 ·사업 불확실성 ·기타 제약요인	·사업의 계획·추진과정에서 이미 발생하였거나 앞으로 발생할 것이 예상되는 각종 위험 및 불확실성 ·기타 해당사업의 특수성과 관련이 있는 이슈	·5단계 척도 측정 ·관계전문가에 의한 서류심사 및 brainstorming

주: 여기에서 언급된 사항은 지방투자심사에 관한 개요적(일반지침적) 성격을 지니고 있으며, 이를 토대로 하는 투자심사표와 심사방법에 관하여는 뒤에서 제시되고 있음; 심사부문과 심사기준에 대한 구체적 정책대안은 본 〈표 4〉의 내용을 토대로 일부 수정 활용 가능함.

사부문, 심사기준, 측정기준별 심사초점, 측정기법으로 구성된다.

2. 종합점수화 및 적용기법

이상에서 제시한 새로운 투자심사기준을 토대로 종합점수화 방법과 더불어 그 과정에서 사용될 다양한 정량적, 정성적 기법 등에 관하여 검토 기술하면 다음과 같다.

이와 관련하여 먼저, 투자심사기준과 측정항목에 대하여 점수를 부여하고 필요시 가중치를 부여하는 기본원리에 관하여 원칙을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 원칙적으로 모든 사업 유형에 대하여 동일한 투자심사기준을 적용하는 공통 기준 접근을 취한다(사업유형에 따라 기준을 차등적으로 적용할 경우 논리적으로는 설득력이 있지만, 현실 적용 면에서 매우 어렵고 복잡한 문제가 발생할 수 있음). 둘째, 동일한 심사기준을 취하되, 사업유형 - 수익성사업과 비 수익성사업 - 에 따라 심사기준별로 가중치를 달리하는 접근을 취한다. 셋째, 투자사업을 심사하고 그에 대한 종합판정(투자심사의 적·부를 결정)을 도출하는 과정에서는 종합점수제를 원칙적으로 사용할 것을 제안한다(종합점수는 각 심사부문별로 취합한 점수를 종합 집계하여 산출하며, 산출된 결과를 토대로 일정한 합격선(cut-line)을 설정하고 그 점수의 통과여부를 두고서 해당사업의 최종 투자여부를 확정하는 방법이다).

이 때 심사표는 수익성사업과 비 수익성사업간에 완전히 별도로 분리하는 방안과

동일한 심사표를 사용하되 배점 등 적용방식에 차등을 두는 방안을 동시에 고려할 수 있다. 아울러 해당 자치단체가 특정 투자심사대상사업에 대하여 ‘수익성사업’, ‘비수익성사업’ 유무를 명시하도록 하고, 투자심사주체는 그것을 점검한 다음 그 구분에 따라 상이한 심사표를 적용하는 절차를 밟게 해주는 것이 무난할 것으로 보인다. 종합점수제는 그 나름의 문제와 한계에도 불구하고 상대적으로 쉬우면서도 매우 효과적이고 실천성 있는 결론에 이를 수 있는 장점이 있다. 종합점수는 수익성사업과 비수익성사업 모두 총 100점 만점으로 하되, 심사부문, 심사기준별 배점(점수 할당)에 있어서 두 부문간에 차이를 보이도록 구성하는 것이 합리적이다. 수익성 사업의 경우 가중치는 상대적으로 경제·재무분석, 환경 및 위험도 분석에 주어지는 것이 합리적이며, 비 수익성사업의 경우 가중치는 상대적으로 주민수요와 파급효과 부문에 주어지도록 하는 것이 합리적이다. 이와 같은 심사기준과 그에 따른 점수배분에 관한 안은 <표 5>에 요약되어 있다.

3. 투자사업심사기법의 실천적 적용 및 점수산정 방안

지금부터는 앞에서 제시한 투자심사기준(6개 부문)별로 그에 적합한 심사기법을 제시하고 그것을 통해 구체적인 점수를 산정하는 연계방안을 구체적으로 제시해보고자 한다.⁶⁾ 여기에서 제시하는 것은 중앙정부 심사와 지방자치단체의 투자심사 과정

〈표 5〉 투자심사기준 및 배점

심 사 부 문	심 사 기 준	배 점				주요사 항
		수익성 사업		비수익성 사업		
경제·재무부 문 Efficiency	·경제성(수익성)	30점	50/100	15점	20/100	
	·채원조달 가능성		20/100		40/100	
	·상환능력/재정력		20/100		30/100	
	·기타(재정영향 등)		10/100		10/100	
주민/지역수요 Needs	·지역주민 수요	15점	50/100	30점	50/100	
	·사업 시급성		30/100		30/100	
	·기타		20/100		20/100	
파급효과 Effectiveness	·지역경제 파급효과	10점	25/100	20점	25/100	
	·주민수혜·만족		25/100		25/100	
	·형평성 이슈		25/100		25/100	
	·기타		25/100		25/100	
환경문제 Environment	·환경성 평가	20점	50/100	10점	50/100	
	·주민건강·안전 평가		30/100		30/100	
	·기타		20/100		20/100	
관련계획 연계 Linkage	·국가 장기계획 및 경제·사회정 책부합	10점	30/100	10점	30/100	
	·중기지방재정계획 연계		50/100		50/100	
	·기타주요계획연계성		20/100		20/100	
사업위험도 및 기타 Risk & Others	·지역주민 반대, 이해집단 갈등	15점	25/100	15점	25/100	
	·기타 제약요인		25/100		25/100	
	·사업 위험성		25/100		25/100	
	·사업추진 불확실성		25/100		25/100	

에서 실제 활용할 수 있는 실용성에 초점

6) 적용기법의 검토에 있어서는 경제성 분석기법과 같이 이미 보편화된 기법에 대하여는 구체적으로 다루지 않고, 중요성이나 논란 가능성이 있는 것들을 중심으로 다루고 있다.

을 두고 개발된 것으로 향후 관련기법과 통계자료의 이용성이 높아질 경우 제시된 방법을 개선하는 접근을 취할 수 있다. 지금까지 제시된 내용을 토대로 특히, 자치단체 수준에서 실제 사용이 가능한 투자심사

표(심사기준 및 배점 포함)를 구체적으로 제시하면 <표 6> 과 같으며, 이것은 지방의 편의성을 고려하여 앞서 제시한 것을 일부 변형한 것이다(5개 심사부문, 10개 심사기준).

가. 경제·재무 부문 - 3개 기준
총 40점)

1) 경제성 측정(20점 : 1개 항목)

□ 목적:

해당투자사업의 경제적 가치(비용과 편익)를 계량 분석함으로써 사업추진에 대한 객관적인 경제적 판단기준을 갖고자 하는데 그 목적이 있음.

□ 점수산정 방법:

① 투자사업의 경제적 순 혜택(net benefit)과 순 비용(net cost)을 측정하고 그 결과를 판정 가능한 수치로 제시하는 비용편익분석(cost-benefit analysis) 방법을 활용하되, 특히, 비용/편익비율(B/C비율)분석방법을 사용함.

② B/C비율분석 결과가 산출되면, 해당 값(B/C비율)을 <표 7>에 적용하여 구체적인 점수를 산정함:

예) A도로사업(수익성 사업으로 가정)의 B/C비율 값이 1.15로 산정된 경우:
→ 당해부문 만점(20점)의 90% 즉, 18.0점(20점 곱하기 0.9)

<표 6> 투자심사표 양식(예시) - 심사기준 및 배점

심사부문	심사기준	배 점			
		수익성 사업		비수익성 사업	
경제·재무	·경제성(수익성)	40점	50/100	20점	20/100
	·재원조달 가능성		25/100		40/100
	·채무상환능력 및 재정력		25/100		40/100
주민수요	·지역주민 수요	15점	60/100	30점	60/100
	·사업 시급성		40/100		40/100
파급효과 및 환경문제	·지역경제 파급효과	20점	50/100	25점	20/100
	·환경성 평가		50/100		80/100
관련계획 연계	·국가계획·정책 부합 및 기지방재정계획 연계	10점	100/100	10점	100/100
사업위험 등	·지역주민반대, 이해집단 갈등	15점	50/100	15점	50/100
	·사업 위험성, 불확실성		50/100		50/100

주: 여기에서 제시된 대안은 지방자치단체의 현실 여건, 지방공무원의 투자심사에 대한 인식 및 지식, 심사기준의 실용성 및 편이성 등을 다각도에서 고려하여 작성된 것임.

〈표 7〉 B/C비율분석에 따른 점수산정 기준

B/C Ratio(비율)	점 수
1.2 이상	당해부문 만점의 100%
1.1 이상~1.2 미만	당해부문 만점의 90%
1.05 이상~1.1 미만	당해부문 만점의 80%
1.0 이상~1.05 미만	당해부문 만점의 70%
0.9 이상~1.0 미만	당해부문 만점의 60%
0.8 이상~0.9 미만	당해부문 만점의 50%
0.8 이하	0.0 처리

※ 다만, 예외적으로 투자사업에 따른 편익의 경제적 가치를 금전적으로 환산하기 힘들 경우, 비용편익분석 대신 다음과 같은 5단계 척도방식을 통해 점수를 산정할 수 있음(단, 이 경우 비용편익분석이 불가능한 이유와 사례를 적시할 것)

- 2) 재원조달 가능성(10점 : 2개 측정항목)
- 목적:
- 당해 투자사업의 재원조달 가능성을 측정하는데 목적이 있으며, 주로 외부자금의 이용가능성(확정성)과 자체재원 조달 비중에 초점을 두고 측정함.
- 점수산정 방법:
- ① 이 부문은 외부자금의 이용가능성(확정성)부문과 재원조달의 적정성 부문으로 구성되며 전자에 총 배점(10점)의 40%(4.0점), 그리고 후자에 총 배점의 60%(6.0점)가 안배됨.
- ② 투자사업의 외부재원 이용의 확정성에 초점을 두고 점수를 산정하되, 다음의 상·중·하 3단계로 구분 계산함(재원조달 가능성 부문 배점의 40% 즉, 4.0점);
- ③ 재원조달의 적정성은 투자사업비 가운데 차입재원이 차지하는 비중을 측정하

〈표 8〉 5단계 척도방식에 의한 경제성 점수산정

5단계 척도	점 수
투자사업의 경제성(수익성)이 매우 큼	당해부문 만점의 100%(20.0점)
투자사업의 경제성(수익성)이 큼	당해부문 만점의 75%(15.0점)
투자사업의 경제성(수익성)이 보통임	당해부문 만점의 50%(10.0점)
투자사업의 경제성(수익성)이 낮음	당해부문 만점의 25%(5.0점)
투자사업의 경제성(수익성)이 매우 낮음	당해부문 만점의 0%(0점)

주: 예를 들어, 자체심사위원이 4명이고 각 위원에 각각 15.0점, 15.0점, 10.0점, 10.0점을 부여할 경우 해당사업의 경제성 평가점수는 그 평균인 12.5점이 됨.

〈표 9〉 참고 - 경제성 분석기법의 비교

분석기법	판 단	장 점	단 점
편익/비용 비율 (B/C)	$B/C \geq 1$	· 이해용이, 사업규모 고려 가능 · 비용편익 발생시간의 고려	· 편익과 비용의 명확한 구분이 곤란함 · 상호배타적 대안선택의 오류발생 가능성
내부 수익률 (IRR)	$IRR \geq r$	· 사업의 수익성 측정 가능 · 타 대안과 비교가 용이 · 평가과정과 결과 이해가 용이	· 사업의 절대적 규모를 고려하지 않음 · 몇 개의 내부수익률이 동시에 노출될 가능성 있음
순현재가치 (NPV)	$NPV \geq 0$	· 대안선택 시 명확한 기준제시 · 장래발생 편익의 현재가치제시 · 한계 순현재가치 고려 타 분석에 이용가능	· 이해의 어려움 · 대안 우선순위 결정 시 오류발생 가능성

주 : KDI, 예비타당성조사 일반지침연구(2001) 제2장 참조.

고 그에 따른 점수를 부여함(재원조달 가능성 부문 배점의 60% 즉, 6.0점);

3) 지방채 상환능력 및 재정력(10점 : 2개 측정항목)

□ 목적:

투자사업을 추진하는 자치단체의 재정력과 채무상환능력을 종합 측정함으로써 투자사업과 관련한 지방재정의 안정성을 점검하는데 그 목적이 있음.

□ 점수산정 방법:

① 이 부문은 기본적으로 지방채상환비율과 재정력지수 지표를 활용하여 점수를 산정하며, 전자에 총 배점(10점)의 60%(6.0점), 그리고 후자에 총 배점의 40%(4.0점)가 안배됨.

② 각 지표별 점수산정은 〈표 12〉, 〈표 13〉의 조건표를 활용하여 구함.

〈표 10〉 외부재원 관련 점수산정 기준

측 정 초 점	점 수
외부재원 이용가능성이 완전 확정적임	상: 당해부문 만점의 100%: 4.0점
외부재원 이용가능성이 대체로 확정적임	중: 당해부문 만점의 75%: 3.0점
외부재원 이용가능성에 문제가 있음	하: 당해부문 만점의 25%: 1.0점

〈표 11〉 재원조달 적정성 관련 점수산정 기준

측 정 초 점	점 수
차입재원이 총 사업비의 10%미만인 경우	당해부문 만점의 100%: 6.0점
차입재원이 총 사업비의 10%이상 25% 미만인 경우	당해부문 만점의 75%: 4.5점
차입재원이 총 사업비의 25이상 50% 미만인 경우	당해부문 만점의 50%: 3.0점
차입재원이 총 사업비의 50%이상인 경우	당해부문 만점이 25%: 1.5점

* 이 때 그 내용에 중대한 과오나 허위사실이 발견될 경우 해당부문 점수를 영점 처리하는 페널티(penalty)제도가 적용됨

지방채상환비비율 = 최근 4년간 평균지방채무상환액/최근 4년간 평균 일반재원 결산액 × 100 (%) - 이때 적용되는 회계는 일반회계와 기타특별회계이고, 일반재원은 지방세, 경상적 세외 수입, 보통교부세, 조정교부금을 합친 금액을 의미함
재정력지수 = 기준재정수입액/기준재정수요액 × 100 (%) * 기준재정수입액, 기준재정수요액은 각각 지방교부세법을 근거로 산정됨

〈표 12〉 지방채상환비비율에 따른 점수산정

지방채상환비비율	점 수
당해연도 전국평균 대비 1.5 배 초과	당해부문 만점의 50%(3.0점)
당해연도 전국평균 대비 1.0~1.5 배 이하	당해부문 만점의 60%(3.6점)
당해연도 전국평균 대비 0.80~1.0 배 이하	당해부문 만점의 80%(4.8점)
당해연도 전국평균 대비 0.8배 이하	당해부문 만점의 100%(6.0점)

주: 전국평균에 관한 자료는 행정자치부가 제시하는 가장 최근연도(예: 2002년)의 데이터를 활용하도록 함.

〈표 13〉 재정력지수를 활용한 점수산정

재정력지수 비율	점 수
100% 이상이거나 당해연도 전국평균 대비 1.5배 초과	당해부문 만점의 100%(4.0점)
당해연도 전국평균 대비 1.0~1.5배 이하	당해부문 만점의 80%(3.2점)
당해연도 전국평균 대비 0.80~1.0배 이하	당해부문 만점의 60%(2.4점)
당해연도 전국평균 대비 0.8배 이하	당해부문 만점의 50%(2.0점)

나. 주민수요 부문 - 2개 심사기준
(총 15점)

1) 지역주민 수요(9점 : 1개 측정항목)

□ 목적:

당해 투자사업이 지역주민의 행정수요를 얼마나 충족/반영할 수 있는 지를 측정하는 데 그 목적이 있음.

□ 측정방법: 관련지표분석

① 해당투자사업과 관련하여 지역주민의 수요를 가장 잘 반영해주는 대표지표나 지수(indicator, index)를 활용하되, 구체적인 점수는 <표 14>를 통해 산정함.

- 해당투자사업이 가져다 줄 행정서비스 혜택(또는 현 상태수준)을 다른 비교대상(전국 자치단체 평균, 유사자치단체 평균, 해외사례, 절대 기준치 등)과 비교함으로써 지역수요를 직, 간접적으로 파악하는데 중점이 주어짐.

- 예)

- 도로사업 : 도로포장율
- 수도사업 : 상수도보급율, 하수처리율
- 의료사업 : 1인당 병상율
- 지역개발 : 지역낙후도 등

· 주민수요 상태 = (특정 자치단체의 현 수준/전국자치단체 현 평균 수준 + 특정 자치단체의 현 수준/해당광역자치단체 현 평균 수준)/2

② 점수의 산정은 전국평균대비 값과 소속 광역자치단체 평균대비 값을 합산한 다음 평균하는 방식을 취함(단, 특별시 및 광역시의 경우 전국평균대비 값과 특별시 및 광역시 평균대비 값을 합산한 다음 평균하고, 도의 경우 전국평균대비 값과 9개 도평균대비 값을 합산한 다음 평균하는 방식을 각각 취함).

⇒ 만일 위의 공식을 적용하는데 문제가 있을 경우 다음의 공식을 적용함:

· 주민수요 상태 = 특정 자치단체의 현 수준 / 전국자치단체 현 평균 수준

※ 만일 해당투자사업의 대표지표가 불분명한 경우에는 자치단체가 나름대로 적절한 지표를 고려하여 점수를 산정할 수 있음(단, 이 경우 해당지표가 주민수요를 최대한 반영해줄 수 있어

<표 14> 주민수요 지표분석에 대한 점수산정 기준

수 준	배 점
최상위(평균대비 1.3 이상)	당해부문 만점의 20/100(1.8점)
상위(평균대비 1.05~1.3 미만)	당해부문 만점의 40/100(3.6점)
전국평균(평균대비 0.95~1.05 미만)	당해부문 만점의 50/100(4.5점)
하위(평균 대비 0.7~0.95 미만)	당해부문 만점의 75/100(6.75점)
최하위(평균 대비 0.7 미만)	당해부문 만점의 100/100(9.0점)

주 : '수준'에 제시된 수치는 평균을 1로 하였을 때의 상대비율을 의미함.

〈표 15〉 사업 시급성의 점수환산 기준

사업의 시급성	점 수
긴급사업	당해부문 점수의 100%(6.0점)
조속사업	당해부문 점수의 75%(4.5점)
대체 및 일반사업	당해부문 점수의 50%(3.0점)

주 : 투자심사위원(자체/외부)의 판단으로 하되, 다수일 경우 평균을 산출함.

야 하는 동시에 그와 관련된 전국 및 유사단체의 통계가 이용가능 해야함)

- 예) 주민의 민원발생 빈도, 현지조사 결과비교 등

2) 사업 시급성/중요성(6점 : 1개 측정항목)

□ 목적:

당해 투자사업이 지역주민의 수요를 충족할 뿐 아니라 그 충족에 있어서 어느 정도의 시급성/필요성을 요구하는 지를 측정하는데 그 목적이 있음.

□ 점수산정 방법:

시간적 완급을 기준으로 긴급사업, 조속사업, 대체 및 일반사업의 3단계로 구분하고 해당 점수를 부여함.

다. 파급효과 및 환경부문 - 2개 부문(총 20점)

1) 경제적 파급효과(10점 : 1개 측정항목)

□ 목적:

당해 투자사업으로 인해 예상되는 지역경제의 파급효과 정도를 측정하는데 그 목적이 있음.

□ 점수산정 방법:

① 일반투자사업의 경우 심사주체에 의한 5단계 척도방식을 활용하여 점수산정함.

- 지역 상공회의소나 기업인을 대상으로 산업경제 파급효과를 측정하는 설문조사를 한 경우에는 그 결과를 토대로 5단계 척도에 의한 점수산정이 가능함.

〈표 16〉 5단계 척도방식에 의한 경제적 파급효과 점수산정

5단계 척도	점 수
투자사업의 경제적 파급효과가 매우 큼	당해부문 만점의 100%(10.0점)
투자사업의 경제적 파급효과가 큼	당해부문 만점의 75%(7.5점)
투자사업의 경제적 파급효과가 보통임	당해부문 만점의 50%(5.0점)
투자사업의 경제적 파급효과가 낮음	당해부문 만점의 25%(2.5점)
투자사업의 경제적 파급효과가 매우 낮음	당해부문 만점의 0%(0점)

〈표 17〉 사업별 파급효과(예)

사 업 별	파급효과	사 업 별	파급효과
o도로개, 확·포장사업	1.147	o박물관	0.836
o쓰레기, 폐수물종합처리장	1.099	o시장 재개발, 버스터미널	1.099
o축산폐수 처리장	1.099	o축산단지 조성	0.950
o지방상수도사업	1.216	o하천 직강공사	1.076
o도립공원치매요양병원	0.868	o약용버섯시험장	0.669
o공원조성(문화서비스)	0.836	o행담도 홍보관 건립	1.099
o운동장 조성	0.880	o장례예식장	1.099
o체육관 건립	1.099	o시군청사, 소방서, 보건소 신축	0.868
o문화재 정비	1.099	o경찰종합학교 신축(교육기관)	0.868
o농공단지 조성	1.099	o자전거이용도로 개설	1.147
o문예회관, 복지관 건립	1.099	o토지구획정리사업	1.099
		o중소기업종합지원센터 조성	1.099

자료 : 충청남도.

② 산업연관표 활용 : 지역경제활성화를 주 정책목적으로 하는 100억원 이상 투자사업의 경우는 산업연관표를 토대로 각 산업별 생산유발효과를 측정하는 접근방식에 의해 점수를 산정함.

- 가장 최근의 산업연관표를 토대로 최종수요 1단위 증가에 따라 각 산업에 파급하는 생산유발효과를 나타내는 기본부문의 영향력 계수를 적용함.(〈표 17〉 참조)

- 구체적인 점수산정은 〈표 17〉의 파급효과 계수를 토대로 〈표 18〉에 의해 구함.

2) 환경성 부문(10점 : 1개 측정항목)

□ 목적:

당해 투자사업으로 인해 예상되는 지역의 환경문제 정도를 측정하는데 그 목적이 있음.

□ 점수산정 방법:

- ① 투자심사 대상사업이 현행 법규상 환

〈표 18〉 산업연관표를 이용한 점수산정 기준

사업별 파급효과	점 수
경제적 파급효과가 상대적으로 큼(1.1 이상)	당해부문 점수의 100%(10.0점)
경제적 파급효과가 보통임(0.8 ~ 1.1 미만)	당해부문 점수의 75%(7.5점)
경제적 파급효과가 상대적으로 낮음(0.8 미만)	당해부문 점수의 50%(5.0점)

주 : () 안의 수치는 산업연관표에 의한 파급효과계수를 의미함.

〈표 19〉 환경성부문의 점수산정 기준

5단계척도에 의한 환경성 평가	점 수
투자사업에 따른 환경문제가 매우 큼	당해부문 만점의 20%(2.0점)
투자사업에 따른 환경문제가 큼	당해부문 만점의 40%(4.0점)
투자사업에 따른 환경문제가 보통임	당해부문 만점의 60%(6.0점)
투자사업에 따른 환경문제가 낮음	당해부문 만점의 80%(8.0점)
투자사업에 따른 환경문제가 매우 낮음	당해부문 만점의 100%(10.0점)

※ 현실적으로 환경영향평가와 투자심사시간에는 시점상의 차이가 존재하므로 이에 대한 제도적 보완장치가 요구됨.

경영향평가를 필요로 할 경우 그 결과를 투자심사에 활용하며, 그렇지 않은 사업일 경우에는 별도의 기준에 의해 점수를 산정함.

- 환경영향평가를 필수로 하는 사업에 대하여는 평가결과서를 토대로 통과 시 해당부문 만점(10점), 조건부 통과 시 해당부문 4/5(8.0점), 불통과 시 해당부문 0점으로 처리함.

※ 현행 법규상 환경영향평가를 통과하지 못한 사업은 그 추진이 불가능함.

② 투자심사대상사업이 환경영향평가를

필요로 하는 사업이 아닐 경우에는 투자심사위원(자체/또는 외부)에 의한 5단계 척도 방식에 의해 점수를 산정함.

라. 관련계획 연계성 - 1개 측정항목(총 10점)

□ 목적:

당해 투자사업이 국가계획이나 중기지방 재정계획 또는 관련계획과의 연계성 등을 측정함으로써 국가적 자원활용의 효율성을 높이하고자 하는데 그 목적이 있음.

〈표 20〉 관련계획 연계성의 점수산정 기준

측 정 초 점	점 수
중기지방재정계획 등 관련계획과의 연관성 높음	상: 당해부문 만점의 100%: 10.0점
중기지방재정계획 등 관련계획과의 연관성 중간수준	중: 당해부문 만점의 50%: 5.0점
중기지방재정계획 등 관련계획과의 연관성 낮음	하: 당해부문 만점의 25%: 2.5점

* 자료 내용의 확충책임은 투자자의뢰주체가 담당하도록 하고, 만일 그 내용에 중대한 과오나 허위 사실이 발견될 경우 해당부문 점수를 영점 처리하는 페널티(penalty)제도를 적용함(* 또는 총 100점 중 5점 감점)

〈표 21〉 지역주민 반대/이해집단 갈등부문 점수산정 기준

주민반대/이해집단 갈등에 대한 평가	점 수
투자사업에 따른 주민반대/이해집단 갈등이 매우 큼	당해부문 만점의 0%(0점)
투자사업에 따른 주민반대/이해집단 갈등이 큼	당해부문 만점의 25%(1.87점)
투자사업에 따른 주민반대/이해집단 갈등이 보통임	당해부문 만점의 50%(3.75점)
투자사업에 따른 주민반대/이해집단 갈등이 낮음	당해부문 만점의 75%(5.62점)
투자사업에 따른 주민반대/이해집단 갈등이 매우 낮음	당해부문 만점의 100%(7.5점)

□ 점수산정 방법:

① 국가계획이나 상위계획과의 연계성 등 대한 측정은 해당부문 전문가(관련공무원, 투자심사위원 포함)를 중심으로 상·중·하의 3단계 평가를 실시함

마. 위험도 및 불확실성 부문 - 2개 부문(총 15점)

1) 지역주민 반대/이해집단 갈등(7.5점 : 1개 측정항목)

□ 목적:

당해 투자사업을 수행하는 과정 또는 완

료 후 어느 정도 예상되는 지역주민의 반대 및 이해집단간의 갈등의 정도를 측정하는데 그 목적이 있음

□ 점수산정 방법:

지역주민 반대 및 이해집단갈등, 기타 제약요인들에 대하여 투자심사위원(자체/또는 외부위원)에 의한 5단계 척도를 활용함

2) 위험도 및 불확실성(7.5점 : 1개 측정항목)

□ 목적:

당해 투자사업을 수행하는 과정 또는 완

〈표 22〉 위험도 및 불확실성부문 점수산정 기준

5단계 척도에 의한 위험/불확실성 평가	점 수
투자사업에 따른 위험 및 불확실성이 매우 큼	당해부문 만점의 0%(0점)
투자사업에 따른 위험 및 불확실성이 큼	당해부문 만점의 25%(1.87점)
투자사업에 따른 위험 및 불확실성이 보통임	당해부문 만점의 50%(3.75점)
투자사업에 따른 위험 및 불확실성이 낮음	당해부문 만점의 75%(5.62점)
투자사업에 따른 위험 및 불확실성이 매우 낮음	당해부문 만점의 100%(7.5점)

※ 비 수익성사업의 경우 주어진 점수배점에 유의하면서 앞서 제시한 기준을 적용하여 자체적으로 점수산정을 시도해볼 수 있을 것임

료 후 어느 정도 예상되는 각종 위험성 및 불확실성(경제 및 재무, 이해관계자간 갈등 및 대립, 기타 문제)의 정도를 측정하는데 그 목적이 있음.

□ 점수산정 방법:

① 투자사업의 위험도 및 불확실성 측정은 5단계 척도를 활용함.

V. 한계 및 과제

이 글은 현행 투자심사제도가 지니는 문제점을 인식하고 그 개선방안을 모색하는데 목적을 두고 있으며, 특히 투자심사기법 및 점수산정방식의 개선에 중점을 두고 있다. 개선방안의 모색과정에서는 무엇보다도 현행의 획일적인 심사기준을 탈피하여 사업유형별로 심사를 달리하는 접근을 시도하는 한편 심사기준과 기법의 객관성을 제고시키는 측면에 역점을 두었다. 이 글에서 제시된 안들은 그 나름의 논리와 합리성을 지니고 있지만 다음과 같은 측면에서 한계점과 보완적 과제의 여운을 남기고 있다.

첫째, 이 글에서 제시된 안을 구축하기까지는 상당수의 전문가와 관계공무원의 의견개진 및 피드백(feedback)이 있었지만 그와 관련된 정책적 임상실험에 있어서 상

대적으로 제한적이었다는 한계가 있다. 따라서 제시된 안이 구체적인 정책수단으로 채택되기까지는 관계공무원 및 전문가 등을 포함하는 보다 광범위한 의견수렴 과정과 함께 시범단체적용 등 다양한 임상실험 과정을 거칠 필요가 있다.

둘째, 현실적으로 경제성 분석과 비경제성 분석결과를 동시에 고려하면서 투자심사를 해야 하는데서 발생하는 어려움과 한계가 존재한다. 이 문제는 앞으로도 서로 다른 차원의 심사기준을 객관적으로 조화하는 기법과 방안을 지속적으로 모색함으로써 극복될 수 있다.

셋째, 심사부문별, 각 부문별 세부항목에 대한 가중치 설정, 5단계 척도의 도입 등과 관련하여 최소한의 주관성을 배제할 수 없는 한계가 있다. 넷째, 지방자치단체의 자체심사나 시도심사, 그리고 중앙심사를 실시하는 과정에서는 여기서 제시된 방안을 토대로 하되, 지역과 해당부문의 특성을 고려하여 다소 유연적인 접근을 시도해볼 필요가 있다.

마지막으로, 지방투자심사에서도 다 기준 분석(Multi-Criteria Analysis) 방법 등 최첨단 방법을 시험적으로 활용하는 방안을 검토해볼 필요가 있다. ☺